

USA's strategiske interesser i Arktis

Af Bo Lidegaard

De amerikanske udfordringer, når det gælder tilstedeværelsen i Arktis, har direkte betydning for USA's syn på Danmarks rolle i Arktis og rigsfællesskabet. Set fra Washington er der meget lidt at vinde, hvis et økonomisk og socialt udsat Grønland erklærer sin selvstændighed og vender sig mod andre lande for hjælp til at sikre grundlaget for et velfærdssamfund. USA vil nødig påtage sig rollen som det land, der skal understøtte den fremtidige samfundsudvikling i Grønland – men Washington vil på grund af Monroe-doktrinen ikke kunne tillade, at noget andet land end netop Danmark træder ind i den rolle. Derfor er status quo langt at foretrække set med amerikanske øjne – især hvis Danmark kan og vil investere mere i sin arktiske tilstedeværelse og i udviklingen af et moderne og levedygtigt grønlandsk samfund.

For USA er Arktis en glemt front. Med strategisk overload så mange andre steder i verden har USA's arktiske politik været på vågeblus i årtier.

Mens der i begyndelsen af det 21. århundrede var megen snak om Arktis som nyt fokus for stormagternes modstridende interesser, tyder meget på, at flere faktorer medvirker til, at ingen af de øvrige globale magter for alvor vil udfordre USA i Arktis. Det betyder, at Washington ikke er tvunget til at rykke de polare spørgsmål op på dagsordenen, og at den afdæmpede amerikanske interesse for de arktiske spørgsmål ser ud til at ville fortsætte endnu nogen tid.

Den tilbagetrukne amerikanske holdning skal ikke misforstås. USA har tidligere grundigt analyseret den strategiske betydning af Arktis og etableret en massiv og vedvarende militær tilstedeværelse, som rækker helt frem til Thulebasen i det polare Grønland.

Selv om brugen af de amerikanske baser i Grønland har ændret sig meget med årene, fra de første flybaser blev anlagt under Anden Verdenskrig, over Thulebasens rolle under skiftende amerikanske atomstrategier og til tiden efter den kolde krig, forbliver de helt grundlæggende parametre uforandrede: Grønland – og

Bo Lidegaard er historiker, dr.phil. og tidligere ansvarshavende chefredaktør for Politiken.



Konklusionen er, at Kina synes at have trukket sine arktiske følehorn til sig, og at grunden formentlig først og fremmest er manglende lyst til at fremprovokere et mere aktivt amerikansk engagement i Grønland og resten af Arktis. Af alle steder er Arktis det sidste, hvor Kina har mod på at udfordre USA's strategiske interesser.

dermed en betydelig del af Arktis – anses for at være en del af den vestlige halvkugle og dermed et vitalt led i forsvaret af det nordamerikanske kontinent. Uanset hvor lavt Arktis aktuelt er prioriteret i den amerikanske globale strategi, er det ikke udtryk for, at USA har ændret syn på dette afgørende parameter.

Denne konstatering har stor betydning også for andre globale aktørers optræden i Arktis.

Kina og USA i Arktis

Kina signalerede omkring årtusindskiftet voksende interesse for Arktis, og en tid så det ud som om, at regeringskontrollerede kinesiske råvareselskaber gennem massive investeringer i råvareudvinding ville forsøge at etablere en omfattende tilstedeværelse i Grønland. Når det ikke længere synes at være tilfældet, skyldes det næppe alene de faldende råvarepriser og de meget ugunstige investeringsforhold i Grønland.

Tværtimod tyder meget på, at de påtænkte kinesiske megainvesteringer var mere strategisk end kommercielt drevne. Derfor er det mere sandsynligt, at den kølnede kinesiske interesse først og fremmest skyldes erkendelsen af, at USA ikke alene ville kunne vågne op til dåd i Arktis, hvis der pludselig var reel udsigt til massiv kinesisk tilstedeværelse i Grønland, men også med stor sandsynlighed ville gøre det.

Beijing kender Monroe-doktrinen, og selv om den i dag ligger gemt dybt i bun-

den af en skrivebordsskuffe i National Security Council, er den stadig gyldig. Doktrinen 'forbyder' som bekendt tredje-lande at etablere faktisk kontrol med eller støttepunkter på de amerikanske kontinenter. Af alle steder er Arktis næppe det, hvor Kina har mest lyst til at udfordre den arktiske supermagt USA, heller ikke selv om USA aldrig reagerede på de kinesiske ouverturer – i hvert fald ikke på de officielle linjer.

Af samme grund er Kina formentlig mindre interesseret i at stimulere et grønlandsk selvstændighedsønske, end de fleste antager. Dels har Kina på grund af bl.a. Tibet en iboende modvilje mod løsrivelsesbevægelser, dels har Riget i Midten en pragmatisk og illusionsløs analyse af strategiske interesser. Et 'uafhængigt' Grønland ville være helt prisgivet en nærtliggende stormagt, der ville varetage blandt andet landets ydre sikkerhed. Kun USA ville i praksis kunne påtage sig denne rolle. Det ville bringe Grønland tættere på USA og dermed styrke supermagtens fodfæste i Arktis yderligere, hvilket ikke vil være i Beijings interesse.

Konklusionen er, at Kina synes at have trukket sine arktiske følehorn til sig, og at grunden formentlig først og fremmest er manglende lyst til at fremprovokere et mere aktivt amerikansk engagement i Grønland og resten af Arktis. Af alle steder er Arktis det sidste, hvor Kina har mod på at udfordre USA's strategiske interesser.

Rusland og USA i Arktis

Selv om mange ser Ruslands fremfærd som mere aktivistisk for ikke at sige militaristisk, tyder en del på, at Moskva er nået frem til en konklusion, der ikke er meget ulig Beijings. Igen er det USA, der spiller en passiv – men virkningsfuld rolle.

Modsat Kina er Rusland en stor arktisk aktør med omfattende og legitime interesser i området. Men lige som USA er også Rusland presset på flere fronter, både strategisk og finansielt. Selv om der er blevet talt meget om den russiske militære opbygning i Arktis, argumenterer et aktuelt studie fra Brookings Institute overbevisende for, at Ruslands arktiske ambitioner også er nedtonet.

Her virker den afdæmpede amerikanske interesse som tillidsskabende faktor, der paradoksalt nok måske slet ikke er tilsigtet. Men det er selv i Rusland svært at fremstille Vestens fremfærd i Arktis som aggressiv endsige truende for Rusland, der allerede har hænderne fulde af krigeriske konflikter både i Ukraine og i Mellemøsten. I praksis har Rusland da også optrådt moderat og med respekt for de aftaler, der er indgået i regi af både Arktisk Råd og FN.

Ganske vist har Rusland senest med en krav til FN's sokkelkommission signaleret sit ønske om rettigheder til betydelige dele af havbunden i Det Arktiske Ocean, der strækker sig ind over Nordpolen, og som dermed er i konflikt med blandt andet danske interesser og krav. Men det bemærkelsesværdige er ikke de russiske krav, der har sit modstykke i hvad også andre arktiske magter, herunder Danmark, har spillet ud med. Det afgørende er, at disse krav er fremsat i fuld overensstemmelse med FN's regler og procedu-

rer og dermed ikke afspejler nogen form for russisk optrapning endsige aggression i Arktis.

Derfor er det ikke sikkert, at den kolde krig, som den russiske premierminister Dmitrij Medvedev kaldte ved navn under årets sikkerhedskonference i München, også vil føre til et koldere politisk klima i Arktis, sådan som mange pessimister advarer om. Det nævnte studie fra Brookings påpeger, at Ruslands militære opbygning i det høje nord nåede sit højdepunkt i august 2015, formentlig fordi også Rusland fra da har været fuldt optaget af andre strategiske udfordringer.

De to arktiske stormagter, USA og Rusland, kan dermed stå tilbage med en fælles interesse i at bygge videre på et vist samarbejde i det arktiske område, som trods faldende olie- og råvarepriser forbliver strategisk interessant, både som grænseregion mellem USA, Rusland og Europa, som transportkorridor – og som et af verdens sidste områder, hvor der findes store uudnyttede naturressourcer.

Det nødvendige samarbejde

Den lavintensive amerikanske interessevaretagelse i Arktis synes på denne måde at føre til præcis det resultat, som både USA og Danmark sammen med øvrige arktiske magter ønsker, nemlig lavt konfliktniveau og muligheder for pragmatisk samarbejde på i hvert fald tre områder.

For alle arktiske lande er opgaven med at sikre skibstrafikken overvældende stor og samtidig af voksende betydning, blandt andet på grund af den kraftige vækst i krydstogsturismen i de farlige og lune-fulde arktiske farvande. Hertil kommer fragtsejlads mellem Europa og Asien via Beringstrædet, der på det smalleste sted kun er godt 80 kilometer bredt, og som



savner kritisk maritim infrastruktur. Når det gælder sejladsen, kan intet land alene sikre varslings- og redningstjeneste. Her vil et nærmere indbyrdes samarbejde med USA – og måske Rusland – i spidsen indebære betydelige fordele for alle.

Hele det arktiske område er vigtigt for geologisk, geofysisk og naturvidenskabelig forskning på talrige felter, herunder i tilknytning til klimaforskning og modellering af fremtidige udledninger af blandt andet metan fra den arktiske tundra, der tidligere har været bundet af permafrost. Fra Grønland er forskningen fra iskerneboringer og målinger af indlandsisens tykkelse og udbredelse kendt som vigtige parametre for forudsigelsen af virkningerne af global opvarmning.

Selv om den historisk lave oliepris har ført til en brat afkøling af interessen for den krævende og omkostningstunge arktiske olieudvinding, er det ikke ensbetydende med, at olie- og gasudvinding i Arktis er definitivt opgivet. Amerikanske geologer anslår, at 14 pct. af verdens uudnyttede oliereserver og 25 pct. af gasreserverne ligger i det arktiske område. Udvinning pågår endnu i Alaska, og både Rusland og Norge har olie- og gasudvinning i Nordatlanten.

Den følsomme arktiske natur er dermed udsat for virkningerne af oliespild og utilsigtede udslip, og de arktiske lande har en stærk fælles interesse i at etablere og vedligeholde et stærkere beredskab til at begrænse skaderne i tilfælde af forureningskatastrofer i Arktis, for eksempel ved at inddæmme og opsamle oliespild på is og i isfyldte farvande. Aftalen indgået i Arktisk Råd i 2013 om 'Coopera-

tion on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic' er udtryk for denne bestræbelse.

USA har således alt mulig grund til at søge den relative lavspænding i Arktis opretholdt, og selv om Rusland på mange felter er stærkere rustet militært i Arktis, er der ingen tegn på, at Washington har til hensigt at indlede et arktisk rustningskapløb. Tværtimod ser USA ud til at ville fortsætte bestræbelserne for så vidt muligt at holde det arktiske samarbejde ude fra det anspændte forhold mellem USA og Rusland i den kolde krigs reprise.

Den amerikanske strategi vil snarere være at styrke samarbejdsrelationerne til de øvrige arktiske magter med forventning om, at allierede lande yder deres, herunder ved at sikre kapacitet til den nødvendige tilstedeværelse og suverænitetshåndhævelse, der i Arktis ikke er nogen trivial formalitet. USA er opmærksom på, at supermagtens egen kapacitet for især maritim tilstedeværelse og sejlads i isfyldte farvande er meget begrænset – og Ruslands markant underlegen.

Kritikere i USA peger på, at især den amerikanske kystvagt bør opbygge de nødvendige kapaciteter, herunder til isbrydning, så amerikansk tilstedeværelse overalt i Arktis kan sikres på egne præmisser. Men isbrydere er tungt og dyrt materiel, og også for Kystvagten er der skiftende prioriteter, der gør det mindre indlysende at binde store summer i udstyr, der kun har indirekte militær betydning. Svaret på det dilemma kan meget vel være fartøjer, der kombinerer forskellige formål og funktioner, så de samtidig kan indgå i løsnin-

FOTO: US Air Force/Tsgt. Lee e. Schading via Wikimedia Commons

Kontrolltårnet i Thule Airbase

gen af de tre nævnte områder, hvor der er behov for at styrke den civile kapacitet i internationalt samarbejde.

Det danske kort

De amerikanske udfordringer, når det gælder tilstedeværelsen i Arktis, har også direkte betydning for USA's syn på Danmarks rolle i Arktis og rigsfællesskabet. Hvor USA i slutningen af det 20. århundrede var tilbøjelig til at opmuntre de grønlandske selvstændighedskræfter, er det modsatte nu tilfældet. Det er velkendt, at USA i tiden efter anden verdenskrig havde en både underforstået og udtrykkelig målsætning om helt at overtage suveræniteten over Grønland, hvis strategiske betydning for forsvaret af det nordamerikanske kontinent gjorde det ønskeligt for USA at have både militær og civil kontrol med øen. Selv om USA i forlængelse heraf gennem hele den kolde krig insisterede på at udøve noget, der minder stærkt om militær suverænitæt over Grønland, synes den langsigtede amerikanske interesse i Grønland at have undergået en vis ændring i de seneste to årtier, hvor USA tilsyneladende er blevet mere opmærksom på rigsfællesskabets delikate indre balance og hensyn.

Set fra Washington er der i dag meget lidt at vinde, hvis dynamikken indenfor rigsfællesskabet fører til, at et økonomisk og socialt udsat Grønland erklærer sin selvstændighed og vender sig mod andre lande for hjælp for at sikre grundlaget for et velfærdssamfund, der endnu er langt fra at kunne oppebære sin egen økonomi. USA vil af mange grunde nødig påtage sig rollen som det land, der skal understøtte den fremtidige samfundsudvikling i Grønland – men Washington vil omvendt på grund af Monroe-doktrinen

ræsonnement ikke kunne tillade, at noget andet land end netop Danmark træder ind i den rolle. Derfor er status quo langt at foretrække set med amerikanske øjne – især hvis Danmark kan og vil investere mere i sin arktiske tilstedeværelse og i udviklingen af et moderne og levedygtigt grønlandsk samfund.

I det perspektiv er det danske engagement i Grønland og i Arktis i øvrigt blandt de vigtigste bidrag, Danmark kan yde indenfor alliancen, ganske enkelt fordi intet andet NATO-land end USA selv vil kunne udfylde et tomrum efter Danmark. Det betyder vel at mærke ikke, at USA forventer endsige forlanger et øget dansk militært engagement i Arktis, endsige en dansk bestræbelse på at matche den russiske militære opbygning, der fandt sted i begyndelsen af det nye årtusinde. USA er snarere af de allerede nævnte grunde interesseret i en øget og vedvarende civil dansk tilstedeværelse, både når det gælder de nævnte områder, hvor der er behov for et styrket samarbejde, og i forhold til den grønlandske samfundsudvikling. For USA er Danmark i denne sammenhæng hovedaktør, selv om også andre nordiske lande og EU's engagement vil blive hilst velkommen – så længe det ikke lægger op til en mere dominerende indflydelse, der på længere sigt vil kunne svække båndene mellem Grønland og Danmark.

USA råder ikke over statslige institutioner, der på samme måde som for eksempel den kinesiske udviklingsbank ud fra en strategisk snarere end en kommerciel interesse kan investere i udvinding af råvarer i Grønland. Alligevel vil massive kinesiske investeringer i Grønland og deraf følgende grønlandsk afhængighed af Beijing formentlig i sidste ende være

uacceptable for USA, der imidlertid ingen mulighed har for formelle indsigelser, hvis det grønlandske selvstyre åbner for denne mulighed i stor skala.

Set fra Washington går vejen ud af det dilemma via København, der har enestående forudsætninger for både at hjælpe med at sikre de nødvendige investeringer i Grønlands videre udvikling og for at gøre det på en måde, så tredjelande ikke får bestemmende indflydelse i Grønland.

Overskriften er 'status quo'

USA's strategiske interesse i Arktis har dybe rødder, og selv om den ikke aktuelt har højeste prioritet, vil USA ikke tolerere, at andre lande udstrækker deres interesser ind i området på bekostning af de amerikanske. Det har både Kina og Rusland indset, og begge lande synes at have staget bestik af denne præmis for den geopolitiske situation i Arktis.

Fra amerikansk side forfølges de nationale interesser med forsigtighed, og der er ikke udsigt til, at supermagten inden for en overskuelig tidshorizont væsentligt vil optrappe sin tilstedeværelse i området. Det lavintensive amerikanske engagement virker for især Rusland som tilskyndelse til at holde Arktis som et område med relativ afspænding og forholdsvis stor tillid mellem de arktiske magter – trods betydelige konfliktpotentialer. Dermed synes begge de arktiske stormagter at dele de øvrige arktiske landes udtalte ønske om at undgå en – yderligere – militær optrapning endsize et rustningskapløb i Arktis.

Det indgår i det amerikanske perspektiv, at Danmark som nær og loyal allieret omfatter et rigsfællesskab med Grønland, og USA har en klar og erkendt interesse i, at denne grundkonstruktion oprethol-

des, så Danmark dels vedblivende engagerer sig økonomisk i Grønland, dels medvirker til den komplicerede og omkostningstunge tilstedeværelse i det arktiske område. Mens USA naturligvis fuldt ud respekterer de kræfter i Grønland, der arbejder for større selvstændighed, ser Washington sig nødig tvunget til at træde i Danmarks sted, såfremt et selvstændigt Grønland får brug for hjælp og støtte.

Status quo er overskriften for USA's strategi i Arktis. Det brænder mange andre steder i verden, og USA har intet ønske om at påtage sig nye internationale engagementer – heller ikke når det drejer sig om det nære område i Arktis.

Det er ikke ensbetydende med stilstand. USA ser tværtimod en stærk interesse i at udbygge det praktiske samarbejde med de øvrige arktiske magter, herunder også med Rusland, bilateralt og inden for rammerne af Arktisk Råd.

Udviklingen kan naturligvis forskubbe balancerne og føre til en ny – uheldsvanger – dynamik i Arktis, hvor der også kan udløses et rustningskapløb. USA vil strække sig langt for at undgå en sådan dynamik – dog ikke længere end at Arktis ligger tættere på USA's røde strategiske linjer end de fleste andre konfliktområder i verden.

Indtil videre peger udviklingen dog den amerikanske vej. Hverken de øvrige globale stormagter eller udviklingen i råvarepriser peger på, at Arktis er på vej frem i spændingsfeltet. Det betyder dog ikke, at alt forbliver som før. Danmark har en vigtig opgave at løse i Arktis, og spørger man i Washington er ønsket, at alle dele af rigsfællesskabet medvirker til at løse den.

○ ○ ○